

บันทึก

เรื่อง การตีความในปัญหาเกี่ยวกับกฎกระทรวงมหาดไทย
ออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. มีเรื่องเกิดขึ้นที่จังหวัดตราดเรื่องหนึ่ง คือ หลวงประจักษ์ศุภอรธ ผู้พิพากษา ศาลจังหวัดตราด ได้ซื้อรถจักรยาน ๒ ล้อมาตามทางหลวง โดยนำบุตรเล็กอายุไม่ถึง ๗ ขวบนั่งมา ในอานรองนั่ง ซึ่งทำไว้เป็นพิเศษข้างหน้ารถ

กองตำรวจจังหวัดตราดเห็นว่า หลวงประจักษ์ศุภอรธควรมีความผิดตาม พระราชบัญญัติจราจรทางบก มาตรา ๒๔ วรรค ๒^๑ จึงขอให้กรมการอำเภอทำการไต่สวน กรมการอำเภอและอัยการจังหวัดตราดได้ไต่สวนแล้ว มีความเห็นร่วมกันว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก มาตรา ๒๔ วรรค ๒ และไม่ควรถูกฟ้อง และได้แนะนำเสนอ ข้าราชการประจำจังหวัดตราด ๆ มีความเห็นชอบด้วย

๒. ในเรื่องนี้ ต่อมากรมตำรวจและกรมอัยการมีความเห็นขัดกัน

๓. พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้บัญญัติไว้ว่า

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อ “กำหนด อัตราบรรทุกคน และการบรรทุกทั่วไป” (มาตรา ๗๐ ข้อ ๓) และมีอำนาจตั้งนายทะเบียนเพื่อ จัดการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๗๐)

พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตั้งเป็นนายทะเบียน นั้น มีอำนาจเฉพาะที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๑, ๔๓, ๔๗, ๕๑ และ ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติ จราจรทางบก (ดังที่ได้ระบุไว้ในมาตรา ๗๐ ด้วย) ในพระราชบัญญัตินี้ไม่มีบทให้อำนาจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะเปลี่ยนแปลงอำนาจของนายทะเบียนมีบทให้อำนาจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะเปลี่ยนแปลง

อำนาจของนายทะเบียนซึ่งได้ระบุไว้โดยชัดเจน และให้นายทะเบียนมีอำนาจ นอกเหนือไปจากอำนาจที่ระบุไว้ในมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้นนั้น

อำนาจอย่างหนึ่งที่นายทะเบียนมีอยู่ดังที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ คือ อำนาจที่จะกำหนดจำนวนคนโดยสารสำหรับรถรับจ้าง รถราง (มาตรา ๔๓) หรือ รถลาก (มาตรา ๕๑) แต่สำหรับรถอย่างอื่นแล้ว กฎหมายหาได้ให้อำนาจไว้ไม่

ส่งพร้อมกับหนังสือที่ ๙๐๑/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๕

^๑ มาตรา ๒๔ วรรค ๒ ถ้าเป็นรถจักรยานหรือรถจักรยานยนต์ ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเกาะ ห้อยโหน หรือนั่งไปเกินจำนวนที่ซึ่งมีไว้สำหรับนั่ง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามความในพระราชบัญญัตินี้ ข้อ ๒ ในกฎกระทรวงนั้นบัญญัติว่า “ห้ามมิให้รถทุกชนิดบรรทุกคนเกินกว่าอัตรา ที่นายทะเบียนได้ประกาศไว้ที่สำนักงาน”

๔. จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนี้ อาจจะเป็นผลได้ทันทีว่า

ก. ในส่วนที่เกี่ยวกับนายทะเบียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตั้งนายทะเบียนได้ แต่ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงหรือขยายอำนาจนายทะเบียนดังกล่าวแล้วให้นอกเหนืออำนาจที่นายทะเบียนมีอยู่ ดังได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติจราจรทางบก

ข. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้รับอำนาจที่จะกำหนดจำนวนคนโดยสารเอง และควรถือเป็นความประสงค์ของพระราชบัญญัติ ว่าในกรณีใดที่พระราชบัญญัติไม่ได้ให้อำนาจนายทะเบียนกำหนดจำนวนคนโดยสารไว้โดยชัดเจน (เช่นในมาตรา ๔๓ และ ๕๑) แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้เดียวเท่านั้นที่มีอำนาจที่จะกำหนดจำนวนคนโดยสารได้

ค. ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจในมาตรา ๗๐ ข้อ ๓ ให้นายทะเบียนแล้ว ก็เป็นการผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพราะว่าการที่กฎหมายระบุให้อำนาจอย่างหนึ่งอย่างใดแก่เจ้าหน้าที่ชั้นสูงไว้ ก็เพื่อเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งซึ่งถ้าหากเจ้าหน้าที่ชั้นสูงไปมอบอำนาจนั้นให้เจ้าหน้าที่ชั้นรองลงไป หลักประกันนั้นก็สิ้นไป อนึ่งหลักประกันของการให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็จะเลหายไปด้วยเช่นเดียวกัน

ง. ถ้าถือว่า กฎกระทรวงมหาดไทย ข้อ ๒ เป็นบทมอบอำนาจของรัฐมนตรีให้นายทะเบียนแล้ว กฎนั้นก็นอกเหนือกฎหมายและใช้บังคับไม่ได้ แต่อาจตีความกฎนั้นไปในทางที่ว่า รัฐมนตรีได้สั่งให้นายทะเบียนประกาศจำนวนคนโดยสารไว้ที่สำนักงาน คือจำนวนคนโดยสารที่นายทะเบียนมีอำนาจกำหนดตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก (มาตรา ๔๓ และ ๕๑) และจำนวนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดตามความในมาตรา ๗๐ ข้อ ๓ ของพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้เป็นการทำให้กฎกระทรวงมหาดไทย ข้อ ๒ มีทางที่จะใช้บังคับได้ คือจำกัดบทบัญญัติข้อนี้ว่าหมายถึงเรื่องประกาศเท่านั้น

๕. เมื่อนำหลักการดังกล่าวมาข้างต้นนั้นไปพิจารณาในเรื่องหลวงประจักษ์ศุภอรรถแล้ว จะมีผลดังนี้

๖. จะนำมาตรา ๒๔ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบกไปใช้บังคับในเรื่องหลวงประจักษ์ศุภอรรถไม่ได้ ดังที่กรมการอำเภอและอัยการจังหวัดมีความเห็นร่วมกันแล้ว เพราะข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า รถจักรยาน ๒ ล้อนั้นได้มีอานรองนั่งซึ่งทำไว้เป็นพิเศษข้างหน้าสำหรับเด็กนั่ง ฉะนั้นจะถือว่ามีการเกาะห้อยโหนไม่ได้ หรือจะถือว่านั่งไปเกินจำนวนที่ซึ่งมีไว้สำหรับนั่งก็ไม่ได้

๗. กรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นพ้องด้วยความเห็นกรมอัยการที่ว่าเวลาขึ้นการกำหนดจำนวนคนโดยสารมีบทบัญญัติแต่สำหรับรถรับจ้าง รถราง และรถลากเท่านั้น (ดูความเห็นข้อ ๕) สำหรับรถอื่นนอกจากนี้ไม่มีบทบัญญัติกำหนดจำนวนคนโดยสารไว้ ฉะนั้นการกระทำของหลวงประจักษ์ศุภอรรถจึงไม่ผิดกฎหมาย

๘. ความเห็นกรมตำรวจนั้น สรุปเหตุผลมาน่าฟัง แต่เรื่องนี้จำเป็นต้องพิจารณาตาม

ตัวบทในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งตามความเห็นของกรรมการไม่อาจตีความไปอย่างอื่นได้นอกจากที่ได้ชี้แจงมาข้างต้นนั้น

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๖๙